

Samenvattende nota:

Een verkenning van bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse administratie

> Peter Oomsels

> Geert Bouckaert

1. Inleiding

In vijf Working Papers verkennen we het interorganisationeel vertrouwen, of “bestuurlijk vertrouwen”, in de Vlaamse overheid. Ze zijn een eerste onderdeel van het onderzoeksproject “Bestuurlijk Vertrouwen” (2012-2015) dat wordt uitgevoerd in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. Dit onderzoeksproject concentreert zich op het vertrouwen tussen organisaties (meer bepaald departementen en agentschappen) in de Vlaamse overheid.

Drie doelstellingen staan centraal in dit onderzoeksproject. Ten eerste is het van belang interorganisationeel vertrouwen te kunnen definiëren en beschrijven in de specifieke empirische realiteit van overheden. Ten tweede is het niet enkel belangrijk om het bestuurlijke vertrouwen te beschrijven, maar ook om de mechanismen van oorzaken en gevolgen van bestuurlijk vertrouwen beter te begrijpen. Ten derde werd aangegeven dat het onderzoek uiteindelijk ook moet bijdragen aan de ontwikkeling van specifieke strategieën of instrumenten die kunnen helpen om het bestuurlijk vertrouwen binnen de (Vlaamse) overheid te optimaliseren.

Met het oog op deze drie doelstellingen staan de volgende onderzoeksvragen centraal in dit onderzoeksproject:

- 1) Hoe kunnen we interorganisationeel vertrouwen in de overheidsadministratie beschrijven en in kaart brengen? (Methodologische vraag)*
- 2) Wat is de rol van interorganisationeel vertrouwen in de context van de overheidsadministratie? (Verkennde vraag)*
- 3) Wat is de verdeling van interorganisationeel vertrouwen in de Vlaamse overheidsadministratie? (Beschrijvende vraag)*
- 4) Welke mechanismen verklaren interorganisationeel vertrouwen in de Vlaamse overheidsadministratie? (Verklarende vraag)*

Om deze vragen accurater te specificeren, op een geïnformeerde manier te benaderen, en om voeling te krijgen met de empirische realiteit van interorganisationeel vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse

administratie, hebben we de Vlaamse overheidsadministratie verkend in de volgende vijf Working Papers.

- 1) Working Paper I: Een conceptueel en analytisch kader voor bestuurlijk vertrouwen*
- 2) Working Paper II: Wat is de rol van bestuurlijk vertrouwen en bestuurlijk wantrouwen in de Vlaamse overheidsadministratie?*
- 3) Working Paper III: Binnen welke interorganisationele interacties zijn 'vertrouwensvraagstukken' prevalen in de Vlaamse overheidsadministratie?*
- 4) Working Paper IV: Wat zijn de dimensies van bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse overheidsadministratie?*
- 5) Working Paper V: Wat zijn de bronnen van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse overheidsadministratie?*

De resultaten van deze Working Papers worden bondig samengevat in deze nota.

2. Working Paper I: Een conceptueel en analytisch kader voor bestuurlijk vertrouwen

In de eerste Working Paper stellen we dat interorganisatieel vertrouwen een cruciaal maar onderbelicht thema is in het huidige bestuurskundige onderzoek. We consolideren daarom de literatuur over interorganisatieel vertrouwen in een administratieve context onder de term “bestuurlijk vertrouwen” (administrational trust), en identificeren de conceptuele bouwstenen van dit concept.

Bestuurlijk vertrouwen wordt op basis van onze literatuurstudie als volgt omschreven:

“een subjectieve evaluatie die wordt gemaakt door ‘boundary spanners’ met betrekking tot hun intentionele en gedragsmatige ‘opschorting’ van kwetsbaarheid, op basis van verwachtingen van een andere organisatie in bepaalde interorganisatiele interacties in de administratie.”

Vertrouwen komt voort uit zowel cognitieve als affectieve processen, is een vereiste voor actie in situaties waarin risico aanwezig is, wordt gekenmerkt door een voornemen om zich kwetsbaar op te stellen en door risico-nemend gedrag, en is gebaseerd op positieve verwachtingen van toekomstige acties van een bepaalde actor. Vertrouwen is in essentie interpersoonlijk, maar neemt een organisationele vorm aan wanneer het individuen betreft met een (formeel of informeel) mandaat om in naam van hun organisatie deel te nemen aan een bepaalde interactie of transactie tussen organisaties. We verwijzen naar deze individuen als “organisational boundary spanners”

We stellen een kader voor om de mechanismen van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen te analyseren. Dit analytische kader identificeert vertrouwen als een concept dat verbonden is met wantrouwen, maar er niet noodzakelijk het spiegelbeeld van is. Het kader laat daarom toe om de mechanismen van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen van mekaar te onderscheiden, afzonderlijk te bestuderen, en afzonderlijke strategieën te ontwikkelen voor de versterking van bestuurlijk vertrouwen en de inperking van bestuurlijk wantrouwen in interorganisatiele interacties in de publieke sector.

De mechanismen van vertrouwen en wantrouwen hebben betrekking op de manier waarop hun bronnen een impact hebben op hun drie dimensies. Bronnen op het macro-niveau van interacties betreffen regels, rollen, routines en gepercipieerde normen. Op het meso-niveau spelen calculatieve en relationele overwegingen tussen zogenaamde ‘boundary spanners’ een belangrijke rol. Op het micro-niveau kan vertrouwen gebaseerd zijn op individuele vooringenomenheden van medewerkers. Deze bronnen kunnen vertrouwen en wantrouwen beïnvloeden in drie mogelijke drie dimensies. Een eerste dimensie betreft de gepercipieerde betrouwbaarheid van een tegenpartij. De tweede dimensie betreft de bereidheid om de eigen kwetsbaarheid ‘op te schorten’ in een interactie. De derde dimensie van vertrouwen en wantrouwen betreft het risico-nemende gedrag in de interactie dat uit deze bereidheid voort komt. De vraag naar de mechanismen van vertrouwen en wantrouwen kan dus vertaald worden naar een vraag naar het verband tussen de bronnen en dimensies van vertrouwen en wantrouwen.

Kerndiscussies en vragen over interorganisatieel vertrouwen en wantrouwen gaan over hun niveau, de balans tussen vertrouwen en wantrouwen, de rol van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen, en de mechanismen die tot interorganisatieel vertrouwen of wantrouwen leiden. Deze vanuit de conceptuele kaders ontwikkeld voor deze kerndiscussies verkennen we de Vlaamse administratie in Working Papers II tot V.

Verdere toelichting:

Oomsels, P. & Bouckaert, G. (2014). Working Paper I: Studying interorganisational trust in public administration. A conceptual and analytical framework for “administrational trust”. SBOV Working Paper. Leuven: KU Leuven Public Governance Institute. 38 p.

Oomsels, P. & Bouckaert, G. (2014). Studying interorganisational trust in public administration. A conceptual and analytical framework for “administrational trust”. *Public Performance & Management Review*. 37(4), 529-556.

3. Working Paper II: De rol van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse administratie

> 3.1. Inleiding

We verkenden de rollen van interorganisatieel vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse administratie op basis van negen verkennende interviews met topambtenaren. We introduceerden een conceptueel kader dat de functionele en disfunctionele elementen van vertrouwen en wantrouwen in kaart bracht, en analyseerden de interviews op basis van dit kader.

> 3.2. Algemene conclusies

Ten eerste kunnen zowel vertrouwen als wantrouwen functioneel of disfunctioneel zijn, afhankelijk van met welke gevolgen ze geassocieerd worden. Vertrouwen wordt als een functionele interorganisatiele houding beschouwd omdat het efficiënte en effectieve samenwerking en open communicatie en flexibiliteit toelaat, terwijl wantrouwen als functionele houding wordt gezien omdat het voorspelbare kosten, kritische perspectieven en de identificatie van conflicterende doelstellingen mogelijk maakt. Anderzijds ziet men bestuurlijk vertrouwen als een mogelijk disfunctionele houding omdat het tot onvoorspelbare kosten, 'groupthink' en mogelijke comparatieve nadelen op korte termijn kan leiden in risicovolle contexten, terwijl wantrouwen disfunctioneel is omdat het gepaard gaat met hoge opportuiniteitskosten en transactiekosten, relationele aftakeling, verkokering en een gebrek aan samenwerking in de overheid.

Ten tweede zijn de functionaliteiten en disfunctionaliteiten van vertrouwen en wantrouwen afhankelijk van de vorm die het vertrouwen of wantrouwen heeft. Enerzijds wordt vertrouwen wordt als functioneel gezien wanneer het bestaat als de basishouding in interacties -'vertrouwen als de regel'- terwijl wantrouwen als functioneel beschouwd wordt wanneer het als reflexieve houding bestaat -'wantrouwen als redelijke uitzondering'-. Anderzijds kan vertrouwen ook als disfunctioneel gezien worden wanneer het absoluut en onkritisch is -'vertrouwen als dogma'-, terwijl wantrouwen als disfunctioneel gezien wordt wanneer het de basisattitude is in interacties -'wantrouwen als regel'-.

Ten derde leert onze verkenning ons dat de gepercipieerde functionaliteit of disfunctionaliteit van vertrouwen en wantrouwen afhankelijk is van de context. Vertrouwen wordt vooral gezien als functioneel in zeer contingente beleidsomgevingen met complexe, onvoorspelbare of transversale beleidsuitdagingen die samenwerking tussen actoren noodzakelijk maken, terwijl wantrouwen functioneler wordt ervaren in omgevingen die gekenmerkt worden door een hoge mate van risico waarin opportunistisch gedrag en ‘bounded rationality’ op redelijke basis verwacht kunnen worden van de tegenpartij. Anderzijds kan gesteld worden dat vertrouwen eerder disfunctioneel gezien wordt in omgevingen die gekenmerkt zijn door zeer hoge mate van risico en gegronde redenen om opportunistisch gedrag van andere actoren te verwachten, terwijl wantrouwen als disfunctioneel beschouwd kan worden in contingente omgevingen waarin rationele redenen ontbreken om de actualisering van risico’s of negatieve intenties van de tegenpartij te verwachten.

> 3.3. Lessen voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie

De algemene les voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie is dat vertrouwen niet gebruikt mag worden als een “applausconcept” voor allerlei hervormingen. Hervormers zouden geen absolute en universele waardeoordelen mogen toeschrijven aan interorganisationeel vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse administratie, omdat vertrouwen niet noodzakelijk de ultieme indicator is voor het succes van hervormingsinspanningen. Vertrouwen kan functioneel zijn onder sommige omstandigheden en in sommige vormen, maar kan disfunctionele effecten ressorteren als het wordt gebruikt als een panacee voor hervorming. Bovendien is hetzelfde argument geldig voor wantrouwen: ook wantrouwen kan functionele en disfunctionele aspecten hebben.

> 3.4. Lessen voor verder onderzoek

De algemene les voor onze verdere onderzoeksinspanningen is dat deze overweging ook gemaakt moet worden tijdens het vergaren van onze data en het interpreteren van de gegevens. Verschillende respondenten kunnen verschillende ideologische uitgangspunten en voorkeuren hebben die hen leiden tot het benadrukken van verschillende functies en disfuncties van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen. Het is belangrijk om het belang van die ideologische perspectieven niet uit het oog te verliezen bij de interpretatie van de reacties van respondenten. Verder lijkt het gepast te zijn om bij onze aanbevelingen naar beleidsmakers steeds de opmerking te

maken dat vertrouwen niet gezien mag worden als een waardenvrij panacee voor de administratie.

Verdere toelichting:

Oomsels, P. & Bouckaert, G. *Working Paper II: Exploring administrative trust in Flanders: The role of administrative trust and distrust in the Flemish public administration*. SBOV Working Paper. Leuven: KU Leuven Public Governance Institute. 41 p.

4. Working Paper III: Binnen welke interorganisationele interacties zijn ‘vertrouwensvraagstukken’ prevalent?

> 4.1. Inleiding

Met betrekking tot de ‘vertrouwensvraagstukken’ in de Vlaamse administratie hebben we enerzijds een beschouwing gemaakt van een diffuse operationalisering van bestuurlijk vertrouwen (algemene vragen over het vertrouwen van actor A in actor B) en van een specifieke operationalisering van bestuurlijk vertrouwen (vertrouwen en wantrouwen van actor A in actor B voor taak C in context D).

> 4.2. Algemene conclusies

We bestudeerden de diffuse vraag naar het vertrouwen van overheidsorganisaties in diverse actoren op een kwantitatieve wijze door middel van een survey. Onze conclusie was dat het vertrouwen dat gegeven wordt aan de horizontale departementen en het vertrouwen dat met zegt te ontvangen vanwege het departement Bestuurszaken laag lijkt te zijn ten opzichte van de andere relaties die we hebben bevraagd. Anderzijds bleek dat respondenten consistent relatief hogere scores toekenden aan het vertrouwen dat men geeft aan en zegt te ontvangen vanwege politieke principalen (kabinetten en ministers). Een vergelijking tussen departementen en agentschappen en verschillende agentschapstypes wees niet op verschillen tussen deze groepen. Verdere analyses wezen uit dat significant verschillende groepen enkel te identificeren waren op basis van geslacht en de termijn van tewerkstelling in de organisatie. Mannen bleken significant positiever met betrekking tot het vertrouwen geschonken aan politieke principalen, en met betrekking tot het vertrouwen ontvangen vanwege de departementen Bestuurszaken en Financiën en Begroting. We zagen ook dat het vertrouwen dat men geeft aan politieke principalen hoger wordt naargelang men langer actief is in de organisatie. Dit verband bleek echter niet te bestaan voor de groep met de langste ervaring in de organisatie (meer dan 20 jaar). Deze groep bleek even veel vertrouwen te hebben in politieke principalen als de groep met minder dan vijf jaar ervaring in de organisatie.

Met betrekking tot de specifieke operationalisering van interorganisatieel vertrouwen in de Vlaamse administratie verkenden we 16 incidenten van interorganisatieel vertrouwen en wantrouwen op basis van kwalitatieve interviews. Deze analyse weerspiegelt de individuele ervaringen van onze negen respondenten, en heeft niet de ambitie om een algemeen beschrijvende analyse van de Vlaamse administratie te vormen. Onze conclusie bij deze analyse was dat een fundamentele discussie van vertrouwen en wantrouwen in complexe interorganisatiele interacties nood heeft aan gelijktijdige identificatie van zowel vertrouwen als wantrouwen in deze interacties, en voor specifieke spanning en druk in specifieke relationele contexten. We stellen bovendien vast dat interorganisatiele relaties met horizontale departementen in elk kwadrant van ons onderzoekskader voorkomen, en dat binnen deze relaties met andere woorden interessante ‘trust problems’ geïdentificeerd kunnen worden.

> 4.3. Lessen voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie

De algemene les voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie is dat ze zich bewust moeten zijn van gender- en mogelijk ook generationele verschillen met betrekking tot interorganisatiele vertrouwenshoudingen. Hoewel dit verkennende onderzoek geen verklaringen biedt voor de redenen voor deze verschillen, stelt het wel vast dat deze verschillen bestaan. Bovendien blijken interorganisatiele relaties met horizontale departementen bijzonder prevalentie voorbeelden naar voren te brengen van vertrouwen en wantrouwen, waardoor ze interessante cases zijn voor de studie van ‘vertrouwensvraagstukken’. Extra aandacht en een beter begrip voor vertrouwen en wantrouwen in deze interacties kan zeer waardevol zijn, in het bijzonder vanwege de taak van overheidsmanagers die de zogenaamde ‘boundary spanners’ aansturen in deze interorganisatiele interacties.

> 4.4. Lessen voor verder onderzoek

De algemene lessen voor onze verdere onderzoeksinspanningen zijn ook verbonden met deze vaststelling. Onze verkennende discussie heeft onze aandacht sterker geleid naar relaties met horizontale departementen, die we in ons verder onderzoek meer specifiek zullen bestuderen. Verder leren we uit onze verkennende ervaringen dat meer gedetailleerde, specifieke vragen belangrijk zijn kunnen zijn voor de komende stappen in ons onderzoek. Het lijkt aanbevolen om vragenlijsten te ontwikkelen die dieper

ingaan op specifieke interacties, eerder dan zeer generieke vragen te stellen over algemene relaties tussen diverse organisaties in de Vlaamse administratie.

Verdere toelichting:

Oomsels, P. & Bouckaert, G. *Working Paper III: Exploring administrative trust in Flanders: Prevalent administrative trust problems in the Flemish administration*. SBOV Working Paper. Leuven: KU Leuven Public Governance Institute. 60 p.

5. Working Paper IV: Dimensies van bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse administratie

> 5.1. Inleiding

Met betrekking tot de verschillende dimensies van bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse administratie identificeerden we drie afzonderlijke dimensies in de subjectieve vertrouwensevaluatie die ‘boundary spanners’ maken van hun tegenhangers. De drie dimensies zijn de gepercipieerde betrouwbaarheid, de bereidheid om een hun kwetsbaarheid op te schorten en een ‘leap of faith’ te maken op basis van onvolledige informatie, en het effectieve risico-nemend gedrag in interorganisationale interacties. Relaties tussen deze drie dimensies kunnen ertoe kunnen leiden dat zowel vertrouwen als wantrouwen wederkerige en zichzelf versterkende fenomenen zijn in interorganisationale interacties.

> 5.2. Algemene conclusies

Op basis van verkennend survey-onderzoek concludeerden we dat VARP en in mindere mate EVAPRP minder vertrouwen hebben in hun departement dan IVAZRP. Met betrekking tot de dimensie van gepercipieerde betrouwbaarheid bleken IVARP significant negatiever over de ‘benevolence’ van hun tegenpartij dan departementen, EVAPRP en IVAZRP. Met betrekking tot de dimensie van opschorting van kwetsbaarheid met betrekking tot een cruciale taak, bleken departementen significant meer bereid om dit te doen in hun interacties met hun grootste agentschap, dan agentschappen in interacties met hun departementen. EVAPRP en IVARP waren in deze dimensie significant negatiever dan departementen en IVAZRP. We stellen verder vast dat er significante verschillen bestaan tussen beleidsdomeinen, en dat mannen significant positiever zijn over bepaalde indicatoren van vertrouwen. Tenslotte stellen we vast dat vertrouwen wederkerig is. In beleidsdomeinen waar departementen vertrouwen hebben in hun grootste agentschappen, hebben deze agentschappen ook vertrouwen in hun departementen

Tenslotte hebben we eerste, zeer beperkte analyses uitgevoerd met betrekking tot de relaties tussen de drie dimensies van vertrouwen om na te gaan in welke mate er zichzelf versterkende dynamieken aanwezig zijn.

Gepercipieerde betrouwbaarheid bleek zoals verwacht significant en positief gerelateerd te zijn aan de bereidheid om kwetsbaarheid tijdelijk op te schorten (de leap of faith). Er werd echter geen significant verband gevonden tussen de bereidheid om kwetsbaarheid op te schorten en risiconemend gedrag, of tussen de gedragsdimensie en gepercipieerde betrouwbaarheid. Op basis van deze eerste verkennende gegevens, die nog zeer onvolledig zijn, kunnen we dus niet besluiten dat vertrouwen een zichzelf versterkend fenomeen is in de Vlaamse administratie.

> 5.3. Lessen voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie

De algemene les voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie is dat departementen meer vertrouwen lijken te hebben in hun grootste agentschappen dan omgekeerd. Bovendien lijkt het erop dat IVARP en in mindere mate EVAPRP minder vertrouwen hebben in hun departement dan IVAZRP. Er bestaan significante verschillen tussen beleidsdomeinen, en mannen lijken positiever te zijn over bepaalde indicatoren voor vertrouwen dan vrouwen. Bovendien is het belangrijk in te zien dat vertrouwen wederkerig lijkt te zijn. Het geven van vertrouwen aan een tegenpartij kan er toe bijdragen dat die tegenpartij ook meer vertrouwen zal schenken.

Een algemene les is dat vertrouwen kan en moet gemanaged worden in verschillende dimensies. Managementstrategieën voor vertrouwen kunnen zich richten op het gedrag van twee partijen in een interactie, op karakteristieken die betrekking hebben op de gepercipieerde betrouwbaarheid of op karakteristieken die een invloed hebben op de bereidheid van een 'vertrouwer' om zijn kwetsbaarheid op te schorten in een bepaalde interactie. Overheidsmanagers die vertrouwen willen bouwen zouden zich daarom moeten richten op het versterken van deze drie dimensies, en op het maximaliseren van de relaties tussen deze dimensies, zodat vertrouwen in een positieve spiraal terechtkomt.

Overheidsmanagers die stijgend wantrouwen willen afbreken kunnen zich anderzijds richten op het verzwakken van de karakteristieken van wantrouwen in deze drie dimensies en op het verzwakken van de relaties tussen de drie dimensies om te voorkomen dat het wantrouwen in een negatieve spiraal terecht komt. Zo kan men er bijvoorbeeld voor zorgen dat gepercipieerde onbetrouwbaarheid geen effect heeft op informatie-uitwisselend gedrag door informatie-uitwisseling verplicht te maken door middel van directe instructies of regulering in contexten waar wantrouwen heerst.

> 5.4. Lessen voor verder onderzoek

De algemene les voor onze verdere onderzoeksinspanningen heeft betrekking op de kwaliteit van data, meting en meetvaliditeit voor de drie dimensies van vertrouwen die we hier op basis van een verkennende operationalisering hebben onderzocht. Het is onzeker in welke mate informatie-uitwisseling een goede indicator is voor de gedragsdimensie van vertrouwen. In onze volgende onderzoeksactiviteiten maken we meer gebruik van reeds gevalideerde meetinstrumenten voor de drie dimensies van (bestuurlijk) vertrouwen. De volgende verklarende stappen in ons onderzoek zullen gebruik maken van grotere onderzoeksamples en zullen een grotere variëteit aan respondenten behelzen, die ons in staat zullen stellen meer robuuste analyses uit te voeren en modellen te testen met grotere verklarende kracht.

Verdere toelichting:

Oomsels, P. & Bouckaert, G. *Working Paper IV: Exploring administrative trust in Flanders: Exploring the dimensions of administrative trust in the Flemish public administration*. SBOV Working Paper. Leuven: KU Leuven Public Governance Institute. 45 p.

6. Working Paper V: De bronnen van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse administratie

> 6.1. Inleiding

Met betrekking tot de aanwezigheid van verschillende bronnen van vertrouwen en wantrouwen hebben we een verkenning op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve data. Bronnen van vertrouwen en wantrouwen kunnen zich kunnen bevinden op het macro, meso en het micro niveau van interorganisationale interacties. Op het macroniveau werken formele en informele instituties zoals regels, rollen, routines en normen. Op het mesoniveau identificeerden we calculatieve strategieën van individuele nutsmaximalisering enerzijds, en relationele bronnen zoals gedeelde relationele geschiedenis, collectieve identiteit en gedeelde waarden anderzijds. Tenslotte worden op het microniveau van interorganisationale interacties individuele predisposities gezien als factoren die een invloed hebben op de subjectieve evaluatie die boundary spanners maken van hun tegenpartij.

> 6.2. Algemene conclusies

We verkenden de aanwezigheid van deze bronnen in de Vlaamse administratie enerzijds op basis van kwantitatieve data met algemene vragen over het vertrouwen van agentschappen in hun departementen, en anderzijds op basis van kwalitatieve data in specifieke voorbeelden van interorganisationale interacties die gekenmerkt werden door een hoge mate van vertrouwen en wantrouwen.

Met betrekking tot de kwantitatieve operationalisering stuurden we een vragenlijst naar de leidend ambtenaren in 38 agentschappen van de Vlaamse administratie over de relatie met hun departementen. De respondenten werden gevraagd om aan te geven in welke mate hun bereidheid om risico's te nemen en hun informatie-uitwisselingsgedrag gemotiveerd werden door institutionele, calculatieve of relationele redenen. De antwoorden werden geaggregeerd in indexen die we gebruikten voor verkennende analyse. Een vergelijking van de antwoordverdelingen van verschillende agentschapstypes toonde dat IVARP significant positiever waren over de aanwezigheid van relationele bronnen voor vertrouwen in hun departement dan EVAPRP.

Verder bleken respondenten in kleinere agentschappen significant meer akkoord te gaan met de aanwezigheid van calculatieve bronnen van interorganisatieel vertrouwen dan middelgrote en grote organisaties. Tenslotte bestond er een significant verschil tussen beide sexen met betrekking tot de calculatieve bron van vertrouwen. Vrouwen bleken significant meer dan mannen calculatieve redenen aan te geven voor hun interorganisatiele vertrouwen in de departementen van hun beleidsdomeinen.

Met betrekking tot de specifieke operationalisering van interorganisatiele relaties in de Vlaamse administratie vroegen we onze respondenten in interviews om meer uitgebreid in te gaan op de bronnen van vertrouwen en wantrouwen in door hen aangereikte voorbeelden van interorganisatiele interacties. De respondenten identificeerden verschillende voorbeelden van institutionele, calculatieve, relationele en individuele bronnen van vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse administratie, die vaak interdependent zijn, en geen mechanistische determinanten zijn voor vertrouwen of wantrouwen. We zagen hierin dat verschillende bronnen voor vertrouwen zoals regelgeving, persoonlijke relaties, en kosten-baten strategieën zowel bronnen voor vertrouwen als bronnen voor wantrouwen kunnen zijn. Op basis van deze kwalitatieve analyse werden beleidsaanbevelingen met betrekking tot het bouwen aan bestuurlijk vertrouwen opgesteld.

> 6.3. Lessen voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie

De algemene les voor overheidsmanagers in de Vlaamse administratie is dat er geen zekere en onfeilbare strategieën, instrumenten of omgevingen zijn die altijd zullen leiden tot de ontwikkeling van vertrouwen of wantrouwen. Vertrouwen kan tot stand komen in de slechtste omstandigheden en wantrouwen kan tot stand komen in de best mogelijke omstandigheden. Het is bovendien mogelijk dat managementstrategieën die zich op één enkele bron van vertrouwen richten, neveneffecten hebben op andere bronnen van vertrouwen of wantrouwen. Deze opmerkingen moeten in overweging genomen worden bij de ontwikkeling van vertrouwensmanagementstrategieën. Deze opmerkingen indachtig ontwikkelden we een lijst met generieke aanbevelingen om te bouwen aan bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse overheid, die we toevoegen aan de annex van deze discussienota.

> 6.4. Lessen voor verder onderzoek

De algemene les voor onze verdere onderzoeksactiviteiten is dat bevragingen van specifieke interorganisationale relaties beter geschikt lijken dan algemene vragen over relaties met een andere organisatie om de bronnen van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen te onderzoeken in de Vlaamse administratie. Een dergelijke aanpak maakt een beoordeling van deze bronnen mogelijk die dieper ingaat op een beperkt aantal informatieve cases van interorganisationeel vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse overheid. In het vervolgonderzoek zullen de vragen dan ook meer specifiek gericht zijn naar een kleinere groep van vertrouwensvraagstukken in de Vlaamse administratie.

Verdere toelichting:

Oomsels, P. & Bouckaert, G. *Working Paper IV: Exploring administrative trust in Flanders: The sources of administrative trust and distrust in the Flemish public administration*. SBOV Working Paper. Leuven: KU Leuven Public Governance Institute. 50 p.

7. Conclusie

We vatten hier de voornaamste resultaten van onze verkennende studie samen. We verkenden de rol, verdeling, dimensies en bronnen van bestuurlijk vertrouwen (en wantrouwen) in de Vlaamse administratie.

Met betrekking tot de **rol van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen** is de algemene les dat vertrouwen niet gezien mag worden als een “applausconcept” voor allerlei hervormingen. Hervormers zouden geen absolute en universele waardeoordelen mogen toeschrijven aan interorganisatieel vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse administratie, omdat vertrouwen functioneel kan zijn onder sommige omstandigheden en in sommige vormen, maar ook disfunctionele effecten kan ressorteren als het wordt gebruikt als een panacee. Bovendien kan ook wantrouwen functionele en disfunctionele aspecten hebben.

Met betrekking tot de **verdeling van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen** in de Vlaamse administratie hebben we een diffuse (algemene vragen over het vertrouwen van topambtenaren in verschillende actoren d.m.v. een survey) en een specifieke (tijdens interviews met topambtenaren gingen we in op specifieke voorbeelden van vertrouwen en wantrouwen in zeer specifieke contexten) beschouwing gemaakt. Uit beide benaderingen kwam naar voren dat interorganisatiele relaties met horizontale departementen bijzonder prevalente vertrouwensvraagstukken bevatten. Verder onderzoek naar interorganisatieel vertrouwen en wantrouwen in deze interacties kan daarom zeer waardevol zijn, in het bijzonder met het oog op nuttige lessen voor overheidsmanagers die de zogenaamde ‘boundary spanners’ in deze interorganisatiele interacties aansturen.

Met betrekking tot de **dimensies van bestuurlijk vertrouwen** is de algemene les dat departementen meer vertrouwen lijken te hebben in hun grootste agentschappen dan omgekeerd. Bovendien stellen we vast dat IVARP en in mindere mate EVAPRP minder vertrouwen hebben in hun departement dan IVAZRP. Met betrekking tot de dimensie van gepercipieerde betrouwbaarheid bleken IVARP significant negatiever over de ‘benevolence’ van hun tegenpartij dan departementen, EVAPRP en IVAZRP. Met betrekking tot de dimensie van kwetsbaarheid met betrekking tot een cruciale taak opzij te zetten, bleken departementen significant meer bereid om dit te doen in hun interacties met hun grootste agentschap, dan

agentschappen in interacties met hun departementen. EVAPRP en IVARP waren in deze dimensie significant negatiever dan departementen en IVAZRP. We stellen verder vast dat er significante verschillen bestaan tussen beleidsdomeinen, en dat mannen significant positiever zijn over bepaalde indicatoren van vertrouwen. Tenslotte stellen we vast dat vertrouwen wederkerig is. In beleidsdomeinen waar departementen vertrouwen hebben in hun grootste agentschappen, hebben deze agentschappen ook vertrouwen in hun departementen.

Met betrekking tot de **bronnen van bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen** is de algemene les dat er geen zekere en onfeilbare strategieën, instrumenten of omgevingen zijn die altijd zullen leiden tot de ontwikkeling van vertrouwen. Vertrouwen kan tot stand komen in de slechtste omstandigheden en wantrouwen kan tot stand komen in de beste omstandigheden. Deze opmerkingen moeten in overweging genomen worden bij de ontwikkeling van vertrouwensmanagementstrategieën. Daarom ontwikkelden we, deze opmerkingen indachtig, een lijst met generieke aanbevelingen aan de Vlaamse overheid, die we toevoegen aan de annex van deze discussienota.

We voerden deze verkenning uit zonder duidelijke verwachtingen over wat we zouden vinden, maar met een kader dat duidelijk aangaf waar we naar op zoek waren. Onze doelstelling was om een beter begrip van de realiteit van bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse overheid te ontwikkelen, om zodanig beter te begrijpen welk soort onderzoeksinstrumenten nodig zijn om deze realiteit te kunnen onderzoeken. Het resultaat van deze verkenning is met andere woorden een belangrijke fundering van het verdere onderzoek naar bestuurlijk vertrouwen en wantrouwen in de Vlaamse administratie.

8. Bijlage:

Bouwen aan bronnen voor bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse overheid:

Generieke aanbevelingen

> 8.1. Inleiding

Op basis van onze verkennende analyse van de bronnen van vertrouwen en wantrouwen hebben we een aantal generieke aanbevelingen opgesteld voor strategieën om bestuurlijk vertrouwen in de Vlaamse overheid te ondersteunen¹. Deze aanbevelingen kunnen samengevat worden in de volgende vijf aandachtspunten:

Aandachtspunt voor de Vlaamse administratie	Aanbevelingen
Ontwikkel formele en informele institutionele kaders die toelaten dat vertrouwen zich kan ontwikkelen en zichzelf kan versterken	1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 13, 14, 21, 30
Professionaliseer 'boundary spanners' in hun rol door gerichte selectie, vorming, allocatie, evaluatie en omkadering van deze medewerkers	7, 20, 27, 29, 31
Implementeer een interorganisationale vertrouwensgerichte communicatiestrategie	16
Doorbreek 'verkokering' in de Vlaamse administratie	2, 23, 24, 25, 27
Organiseer een gedifferentieerde strategie voor vertrouwen enerzijds en wantrouwen anderzijds	9, 10, 11, 12, 18, 19, 22, 26, 32

¹ We merken op dat onze aanbevelingen niet te los van mekaar beschouwd mogen worden. De besproken bronnen van vertrouwen en wantrouwen zijn immers vaak interdependent. Samen kunnen onze aanbevelingen een bijdrage leveren aan de capaciteit van de Vlaamse overheid om interorganisationeel vertrouwen mogelijk te maken. De bijdrage van individuele aanbevelingen aan de vertrouwenscapaciteit binnen de Vlaamse overheidsadministratie moet daarom beschouwd worden in functie hun effect op andere relevante aanbevelingen. Bijvoorbeeld zou een toename in de frequentie van communicatie tussen 'boundary spanners' (relationeel vertrouwen) kunnen bijdragen aan bestuurlijk vertrouwen wanneer de institutionele regels en incentives voor samenwerking duidelijk aanwezig zijn, maar zou het kunnen leiden tot een groter wantrouwen in ambigue institutionele omgevingen.

> **8.2. Aanbevelingen met betrekking tot regelgevende kaders en structuren (Macro)**

1. Regelgevende kaders die vertrouwen ondersteunen moeten normatieve zekerheid en stabiliteit brengen, moeten transparant en universeel zijn, moeten het uitoefenen van rechten en opleggen van plichten mogelijk maken, mogen waardigheid, integriteit en autonomie niet schenden en moeten moreel te rechtvaardigen zijn. Regelgevende kaders die vertrouwen ondersteunen werken daarenboven ook vanuit de “schaduw”: dit wil zeggen dat ze spaarzaam, maar consequent moeten worden ingezet.
2. Regels kunnen gebruikt worden om interorganisationale samenwerking tot stand te brengen: op regulering gebaseerde dwang tot samenwerking rond afgebakende onderwerpen kan een platform van interactie tot stand brengen waarin organisaties mekaar beter leren kennen. Op basis van dat platform kunnen andere meso-bronnen van vertrouwen zich dan ontwikkelen tussen de ‘boundary spanners’ die betrokken zijn bij de interorganisationale interactie.
3. Eenduidige spelregels voor samenwerking stimuleren de ontwikkeling van ‘institution-based’ bestuurlijk vertrouwen.
 - a. Regels kunnen de grenzen van de samenwerkingsarena definiëren door gedeelde taken in samenwerkingsrelaties op een exhaustieve manier te specificeren.
 - b. Regels kunnen de grenzen van de samenwerkingsarena definiëren door ‘sunset’ clausules voor samenwerking te bepalen. De duidelijke specificatie van de condities waarbij de samenwerking stopt kan ondersteunend werken voor de ontwikkeling van bestuurlijk vertrouwen.
 - c. Wantrouwen kan gedepersonaliseerd worden door het te institutionaliseren in formele procedures. Door duidelijke regels op te stellen binnen de samenwerkingsrelatie en door duidelijk te stellen welke procedure gevolgd zal worden als de samenwerking faalt of eindigt kan institution-based interorganisationeel vertrouwen ondersteund worden.

4. Regels en regelgevende kaders moeten samenwerking enerzijds vereisen maar anderzijds ook samenwerking toelaten. Beleidsprogramma's moeten duidelijk stellen dat entiteiten en afdelingen door hun verticale structuren heen moeten breken, maar de regulering moet ook voldoende ruimte geven om dat effectief te doen.

- a. Nieuwe beleidsprogramma's kunnen zich sterker richten op het formuleren van entiteits- of beleidsdomeinoverschrijdende doelstellingen in de plaats van entiteits-, of domeinspecifieke doelstellingen.
- b. Huidige regelgevende kaders kunnen gescreend, geëvalueerd en geheroriënteerd worden vanuit een perspectief van samenwerking en 'institution-based' vertrouwen.
- c. Institution-based' vertrouwen kan tot stand komen door het identificeren, vrijstellen en inzetten van een pool van medewerkers in de Vlaamse overheid die gespecialiseerd zijn in het management van interorganisationale samenwerking en transversale governance. Deze medewerkers moeten beschikken over talent- en competentieprofielen van excellente 'boundary spanners'.

5. De politieke aansturing door verschillende verantwoordelijke ministers in het BBB-model is mogelijk een institutioneel obstakel voor het tot stand komen van interorganisationeel vertrouwen in de Vlaamse administratie.

> 8.3. Aanbevelingen met betrekking tot organisationele rollen (Macro)

6. Rolverdelingen die vertrouwen ondersteunen moeten normatieve zekerheid en stabiliteit brengen, moeten transparant en universeel zijn, moeten het uitoefenen van rechten en opleggen van plichten mogelijk maken, mogen waardigheid, integriteit en autonomie niet schenden en moeten moreel te rechtvaardigen zijn. Rolverdelingen die vertrouwen ondersteunen werken daarenboven ook vanuit de "schaduw": ze moeten spaarzaam maar consequent worden ingezet.

7. Bijzondere aandacht is nodig voor duidelijke en niet-ambigue roldefinities voor individuele 'boundary spanners' in interorganisationale interacties. Overlapping van de rollen van 'boundary spanners' moeten zoveel mogelijk worden vermeden.

- a. Definieer de 'boundary roles' in interorganisationale interacties. De inhoud van deze taakstelling moet duidelijk zijn en toegewezen worden aan specifieke individuele medewerkers.
- b. De inhoud en taakstelling van 'boundary roles' moet verbonden worden met kernwaarden en vereiste competenties zodat specifieke talent- en competentieprofielen voor 'boundary spanners' in de Vlaamse overheid opgesteld kunnen worden.
- c. 'Boundary roles' zouden primair toegewezen moeten worden aan ambtenaren die een optimale fit tonen met deze talent- en competentieprofielen.
- d. Deze talent- en competentieprofielen voor 'boundary roles' kunnen ook ingezet worden voor de evaluatie van 'boundary spanners' in specifieke interorganisationale interacties, en om relevante vorming, training en opleidingsinitiatieven voor deze medewerkers te voorzien.
- e. 'Boundary spanners' moeten geloofwaardige verbintenissen aan kunnen gaan in naam van de organisatie die ze vertegenwoordigen. De 'boundary spanner' moet de tegenpartij kunnen overtuigen van zijn geloofwaardigheid. Dit vereist dat hij een duidelijk organisationeel mandaat heeft om zijn eigen organisatie te engageren in de interactie. Anderzijds moet de 'boundary spanner' zijn eigen organisatie kunnen overtuigen van zijn geloofwaardigheid. Dit vereist dat de 'boundary spanner' sterk is ingebed in zijn eigen organisatie om ook daar het nodige draagvlak te verwerven voor de verbintenissen die met de tegenpartij worden aangegaan.

> 8.4. Kritische noot betrekking tot de grenzen van formaliteit (Macro)

8. Formele structuren, regels en roldefinities met betrekking tot interorganisationale interacties moeten gezien worden als achtergrondkaders die minimale garanties bieden voor partners in een samenwerkingsproces.
9. Formele antwoorden op vertrouwenspuzzels zijn geen 'one-size fits all' oplossingen: formele instrumenten kunnen in sommige gevallen effectief zijn, maar niet in andere gevallen.
 - a. Het is noodzakelijk om een duidelijke analyse te maken van de interactie waarin men het vertrouwen wil sturen: het remediëren van laag vertrouwen kan andere strategieën vereisen dan het remediëren van hoog wantrouwen.
 - b. Formele strategieën die zich richten op één dimensie van vertrouwen (en wantrouwen) kunnen neveneffecten hebben voor andere dimensies van vertrouwen (en wantrouwen). Bovendien is het belangrijk om rekening te houden met het mogelijke verband tussen de verschillende bronnen van vertrouwen en wantrouwen op het macro-, meso- en micro-niveau van interorganisationale interacties.

> 8.5. Aanbevelingen met betrekking tot organisationele routines (Macro)

10. Interorganisationeel vertrouwen dient een zichtbare 'normale zaak' te worden in het gedrag van de Vlaamse administratie. Zulk geroutineerd vertrouwen kan in eerste instantie 'afgedwongen' worden door het expliciet te vermelden in de taakomschrijvingen van 'boundary spanners'. Op langere termijn kan socialisatie er toe leiden dat dit interorganisationele vertrouwen een evidente houding wordt.
 - a. In die zin kan men geroutineerd vertrouwen bestendigen door het te laten sluimeren.
11. Geroutineerd interorganisationeel wantrouwen kan doorbroken worden door institutionalisering en depersonalisering van gewantrouwde interacties.

- a. Geroutineerd interorganisationeel wantrouwen kan doorbroken worden door institutionalisering van het wantrouwen, bijvoorbeeld door de (tijdelijke) formalisering van het wantrouwen in eenduidige grenzen en daarbij horende sancties.
- b. Geroutineerd interorganisationeel wantrouwen kan doorbroken worden door depersonalisering van gewantrouwde interacties, bijvoorbeeld door in beide partnerorganisaties andere 'boundary spanners' toe te wijzen.

12. Indien geroutineerd interorganisationeel of interpersoonlijk wantrouwen onvermijdelijk blijkt in de Vlaamse administratie (omdat het bijvoorbeeld niet mogelijk is om andere 'boundary spanners' in te zetten voor een bepaalde interactie, zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij zeer gespecialiseerde thema's), is het belangrijk dat dit wantrouwen expliciet wordt voorgesteld als een uitzonderlijke omstandigheid die op duidelijke (tijdelijke) redenen gestoeld is, en actief gemedieerd zal worden.

> 8.6. Aanbevelingen met betrekking tot heersende normatieve kaders (Macro)

13. Politiek verantwoordelijke kabinetten en ministers spelen een voorbeeldrol voor hun administraties. Het vertrouwen dat ze tonen in hun coalitiepartners en in de administraties van hun coalitiepartners oefenen druk uit op het interorganisationele vertrouwen in de Vlaamse administratie.

- a. Politiek verantwoordelijken kunnen interorganisationeel vertrouwen in de Vlaamse overheid ondersteunen door vertrouwen te tonen in hun coalitiepartners en de administraties onder leiding van deze coalitiepartners. Deze vertrouwende normatieve kaders moeten expliciet en consistent weerspiegeld worden in de vorm en inhoud van hun politieke prioriteiten (bijvoorbeeld in de manier waarop regeerverklaringen, managementovereenkomsten of beheersovereenkomsten worden opgesteld).

- b. Ministers en hun kabinetten kunnen hun positieve normatieve kaders voor interorganisationeel vertrouwen binnen hun eigen beleidsdomeinen expliciet maken in verschillende bilaterale en multilaterale overlegmomenten en -organen (bijvoorbeeld de beleidsraad).

14. Leidend ambtenaren spelen een gelijkaardige voorbeeldrol voor hun eigen organisaties. Door te tonen dat ze interorganisationeel vertrouwen een belangrijke waarde vinden, oefenen leidend ambtenaren normatieve druk uit op de 'boundary spanners' in hun eigen organisaties om een meer vertrouwende houding aan te nemen.

> 8.7. Aanbevelingen met betrekking tot 'calculus-based' vertrouwen (Meso)

15. Calculatief interorganisationeel vertrouwen kan tot stand komen wanneer 'boundary spanners' expliciete voordelen kunnen linken aan een vertrouwende houding in een interorganisationele interactie. Hoe duidelijker de voordelen, hoe meer calculatief vertrouwen tot stand kan komen in de interactie.

16. Informatie met betrekking tot de kosten en baten van vertrouwen (en wantrouwen) moet zo duidelijk en relevant mogelijk zijn voor beide partijen die betrokken zijn in een interactie. Informatie over de voordelen van vertrouwen dient daarom zo duidelijk mogelijk aan te sluiten bij de organisationele, professionele of persoonlijke nutsperspectieven van 'boundary spanners'. Calculatief vertrouwen kan daarom op twee manieren gestuurd worden. Enerzijds kunnen vertrouwensmanagers de nutsfuncties van 'boundary spanners' beïnvloeden. Anderzijds kunnen ze de asymmetrische informatie beïnvloeden die 'boundary spanners' gebruiken om de kosten en baten van vertrouwen en wantrouwen te analyseren vanuit hun eigen nutsperspectieven.

- a. Vertrouwensbewuste managers kunnen inspelen op de nutsfuncties van 'boundary spanners': calculatief vertrouwen kan ondersteund worden door interorganisationeel vertrouwen 'nuttiger' te maken voor 'boundary spanners'. Institutionele kaders kunnen bijvoorbeeld de nadruk leggen op het belang van

interorganisationele samenwerking en vertrouwen door de prestaties van 'boundary spanners' in hun 'boundary roles' te koppelen aan competentieprofielen, prestatie-evaluaties en vormingsmogelijkheden. Op die manier kan men de ontwikkeling van interorganisationeel calculatief vertrouwen institutioneel ondersteunen.

- b. Vertrouwensbewuste managers kunnen anderzijds ook inspelen op de informatie die 'boundary spanners' gebruiken om de kosten en baten van een vertrouwende houding te analyseren vanuit hun eigen nutsperspectieven. Men kan een groter gewicht geven aan de gepercipieerde voordelen van een vertrouwende houding door gericht informatie te verspreiden over interorganisationele 'good practices', door aandacht te hebben voor de reputatie van hun eigen 'boundary spanners', en door de toegevoegde waarde van een vertrouwende houding naargelang de nutsperspectieven van de 'boundary spanners' te benadrukken. Uiteraard moet men erover waken dat deze informatie authentiek is en overeenkomt met de werkelijkheid, aangezien dissonantie tussen discours en realiteit de geloofwaardigheid van de informatiebron kan aantasten. Op deze manier kan ook elke andere communicatie met betrekking tot de 'betrouwbaarheid' van de organisatie worden 'besmet'.
17. Taken en doelstellingen die samenwerking vereisen om tot een goed resultaat te komen, ondersteunen van nature calculatief vertrouwen omdat ze de gepercipieerde voordelen van een vertrouwende houding benadrukken. Interorganisationeel calculatief vertrouwen is daarom ook verbonden met doelstellingen die als 'nuttig' worden gezien en gedragen zijn door de stakeholders.
18. Om calculatief wantrouwen te verlichten is geduld aangewezen omwille van twee mechanismen. Ten eerste worden wantrouwende actoren meer wantrouwend omdat ze over steeds minder informatie beschikken die hun calculatieve attitude onderbouwt aangezien ze zich van interactie afsluiten. Ten tweede worden wantrouwers (en vertrouwens) ook gekenmerkt door een 'confirmation bias', waardoor ze geneigd zijn om bewijs dat hun eigen attitudes tegenspreekt te negeren. Dit eerste zelfversterkende mechanisme van wantrouwen kan worden doorbroken door wantrouwende

actoren formeel te dwingen om constructieve interacties met mekaar op te zetten. Het doorbreken van interorganisatieel wantrouwen kan echter lang kan duren omwille van het tweede zichzelf versterkende mechanisme. Dit kan er zelfs toe leiden dat wantrouwen versterkt wordt wanneer wantrouwende actoren worden gedwongen met mekaar samen te werken.

19. In situaties van calculatief interorganisatieel wantrouwen kunnen (tijdelijke) sanctionerende maatregelen genomen worden. Dit om de kosten van zowel wantrouwig gedrag (van de wantrouwer) als onbetrouwbaar gedrag (van de gewantrouwde) te verhogen, en zo te vermijden dat het calculatieve wantrouwen verder wordt versterkt. Deze maatregelen dienen echter weggenomen te worden wanneer men erin slaagt om het wantrouwen te doorbreken zodat er opnieuw ruimte ontstaat voor de ontwikkeling van interorganisatieel vertrouwen.
20. Calculatief wantrouwen kan tot stand komen tussen actoren die incentieven hebben om zich opportunistisch te gedragen in interorganisatiele interacties. Het is daarom aan te raden om waar mogelijk en waar gepast de 'boundary roles' toe te wijzen aan ambtenaren met minder opportunistische nutsfuncties. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat budgethoudende 'bureaucraten' gekenmerkt worden door meer opportunistische nutsfuncties (bureau maximisation). Daaruit kan men concluderen dat het minder aangewezen is om 'boundary roles' toe te wijzen aan medewerkers met budgethoudende bevoegdheden.
21. Bedreigende administratieve omgevingen (politieke belangenstrijd, budgettaire competitie, institutionele hervorming, verschuivende machtsbalans, verkiezingsstrijd, regeringsonderhandelingen...) vergroten de informatie-asymmetrie en kunnen de gepercipieerde voordelen van wantrouwen en de gepercipieerde kosten van vertrouwen vergroten. Het is daarom belangrijk om zelfs in onzekere tijden zo duidelijk en tijdig mogelijk te communiceren en betrouwbare informatie vrij te geven.
22. Men moet aanvaarden dat het onmogelijk en onwenselijk is om calculatief wantrouwen volledig te elimineren. De individuele nutsperspectieven van sommige ambtenaren zullen niet steeds gelijklopen met die van hun entiteit of de collectieve overheid

(bijvoorbeeld; lekken in organisaties). Men zal dit ook nooit volledig kunnen tegengaan. Anderzijds is het ook onwenselijk om calculatief wantrouwen volledig te elimineren, omdat het in bepaalde gevallen functioneel kan zijn en constructief kan bijdragen aan de performantie en democratische verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid. (Men kan bijvoorbeeld stellen dat klokkenluiders in sterke mate calculatief wantrouwen hebben in hun tegenpartij in bepaalde interorganisationale interacties, wat functioneel kan zijn voor de overheid.)

23. Calculatief vertrouwen kan evolueren in relationeel vertrouwen door de frequente herhaling van calculatief gedreven interorganisationale interacties. Door internalisering en wederzijdse gewenning kunnen 'intrinsieke heuristieken' ontstaan. Interorganisationeel vertrouwen wordt dan als een stabiele gewoonte beschouwd in de plaats van een continue herberekening. Daarom is het belangrijk om de macro- meso- en micro-karakteristieken van interacties met een hoge mate van calculatief vertrouwen, relatief stabiel te houden.

> 8.8. Aanbevelingen met betrekking tot relationeel vertrouwen (Meso)

24. Interorganisationeel relationeel vertrouwen (wantrouwen) is gebaseerd op interpersoonlijke wederkerigheid en wederzijdse bekendheid tussen 'boundary spanners' in interacties. Op basis van de interpersoonlijke positieve of negatieve ervaringen die 'boundary spanners' in het verleden met mekaar hebben gehad, kan interorganisationeel relationeel vertrouwen of wantrouwen zowel toe- als afnemen.
25. Maatregelen die gericht zijn op het versterken van de wederzijdse bekendheid tussen 'boundary spanners' in specifieke interacties kunnen bijdragen aan interorganisationeel relationeel vertrouwen.
 - a. Zulke maatregelen kunnen formele initiatieven betreffen (zoals interorganisationale mobiliteit van medewerkers in de Vlaamse administratie, organisatie-uitwisselingen, fysieke vergadermomenten tussen 'boundary spanners',...)

- b. Zulke maatregelen kunnen ook informele vormen aannemen (zoals interorganisationale netwerkmomenten, recepties, vrijwillige deelname aan interactie-specifieke werkgroepen, of persoonlijke ontmoetingen tussen de 'boundary spanners' in specifieke interacties, ...).
- 26. De wederzijdse bekendheid tussen 'boundary spanners' kan in verband gebracht worden met de 'ouderdom' van hun interacties: oudere relaties zullen in sterkere mate gekarakteriseerd worden door relationele bronnen van vertrouwen en wantrouwen dan nieuwe relaties (al naargelang ervaringen met die communicatie negatief of positief zijn).
 - a. Daarom is het belangrijk om de 'boundary spanners' in interorganisationale relaties waarin vertrouwen heerst constant te houden (personalisering van vertrouwen). Daarnaast is het aan te raden om 'boundary spanners' te vervangen in interorganisationale relaties waarin wantrouwen heerst (depersonalisering van wantrouwen).
 - b. Indien nieuwe 'boundary spanners' worden geactiveerd in interorganisationale relaties is het belangrijk voldoende aandacht te hebben voor hun integratie in het interpersoonlijke netwerk van 'boundary spanners' en voor de totstandkoming van wederzijdse bekendheid met de andere 'boundary spanners'.
- 27. De wederzijdse bekendheid tussen 'boundary spanners' kan eveneens in verband gebracht worden met de frequentie van hun communicatie in interacties: we kunnen verwachten dat relaties waarin actoren vaker communiceren in sterkere mate gekarakteriseerd worden door relationele bronnen van vertrouwen of wantrouwen (al naargelang de ervaringen met die communicatie negatief of positief zijn).
 - a. Frequente bilaterale of multilaterale opvolgingsvergaderingen en communicatiemomenten kunnen helpen om relationeel vertrouwen tot stand te brengen tussen boundary spanners. Boundary spanners moeten dan wel de mogelijkheid krijgen om voldoende tijd aan deze

activiteiten te spenderen, aangezien ze gezien moeten worden als integraal deel van hun takenpakket.

28. Relationeel vertrouwen komt ook tot stand door wederkerige normativiteit: het ontvangen van vertrouwen wordt in verband gebracht met het geven van vertrouwen. Door vertrouwen als normatief uitgangspunt te nemen bij interorganisationale interacties tussen 'boundary spanners', kan verdere ontwikkeling van interorganisatieel relationeel vertrouwen ondersteund worden.
29. Relationeel vertrouwen wordt ondersteund door de expliciete uiting van zorg voor en bezorgdheid over de behoeften van de tegenpartij. Relationeel vertrouwen kan daarom ondersteund worden door 'boundary spanners' voldoende ruimte te geven om aandacht te besteden aan de individuele noden van hun tegenpartijen.
30. Wederkerig gedrag tussen 'boundary spanners' kan gefaciliteerd worden door institutionele kaders. Dit bijvoorbeeld door vorming, training en opleiding voor 'boundary spanners' te voorzien, of door het investeren in interorganisatieel vertrouwen als fundamenteel onderdeel in de taakomschrijving van 'boundary spanners' op te nemen. Men dient er echter over te waken dat zulke institutionele kaders niet vervangend worden voor oprecht vertrouwend gedrag.

> 8.9. Aanbevelingen met betrekking tot individuele predisposities (Micro)

31. Interorganisatieel vertrouwen wordt in verband gebracht met de individuele persoonlijkheid van medewerkers die als 'boundary spanners' betrokken zijn in interorganisationale interacties. Om de nodige capaciteit voor interorganisatieel vertrouwen te ontwikkelen in de Vlaamse overheid, is het belangrijk om aandacht te hebben voor vertrouwen als individuele competentie en talent in de rekrutering, selectie en vorming van medewerkers.

> 8.10. Noot met betrekking tot ontrading

32. Ontradende, harde (contractuele) sancties tegen vertrouwensbreuken worden soms aangehaald om interorganisatieel vertrouwen te ondersteunen. Zulke ontradende

strategieën zijn gericht op vertrouwen als gedrag, maar negeren de onderliggende attitude van risicobereidheid die gestoeld is op de perceptie dat de tegenpartij betrouwbaar is. Ontradende contractuele bepalingen creëren bovendien een omgeving waarin 'boundary spanners' aanvoelen dat er goede redenen bestaan om hun tegenpartij te wantrouwen. Daarom kunnen ontradendingsmechanismen de gepercipieerde betrouwbaarheid en de daaruit volgende attitude van risicobereidheid negatief beïnvloeden, waardoor oprecht vertrouwen bemoeilijkt wordt.

- a. De inzet van ontradingsmechanismen is daarom enkel aan te raden om problematische cycli van wantrouwen te doorbreken (wantrouwend gedrag leidt tot versterking van de gepercipieerde onbetrouwbaarheid), of in gevallen waar samenwerking op de korte termijn absoluut noodzakelijk is en duurzame vertrouwensstrategieën niet (direct) werken.
- b. De inzet van ontradingsmechanismen vereist de nodige aandacht voor neveneffecten op de onderliggende dimensies van vertrouwen (gepercipieerde betrouwbaarheid van de tegenpartij en een attitude van risicobereidheid).
- c. De inzet van zulke ontradingsmechanismen moet gekoppeld worden aan meer duurzame strategieën om interorganisationeel vertrouwen tot stand te brengen, zoals die in deze aanbevelingen werden voorgesteld.